

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD
CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Mnenje Evropskega računkega sodišča o poročilu Komisije o protikorupcijskih ukrepih

MNENJE EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA O POROČILU KOMISIJE O PROTIKORUPCIJSKIH UKREPIH

Glavno sporočilo

1. Evropsko računsko sodišče pozdravlja objavo poročila¹ o boju proti korupciji, ki je prvi tovrstni dokument Komisije. To poročilo o protikorupcijskih ukrepih, zlasti na področju javnega naročanja, je bistven prispevek k dialogu v zvezi z goljufijami in korupcijo. V očeh evropskih državljanov je dialog pomemben prispevek k odgovornosti (nacionalnih) javnih institucij.
2. Poročilo Komisije opisuje trende in razvoj korupcije ter opredeljuje več uspešnih protikorupcijskih ukrepov, ki jih uporabljajo države članice. Opis zajema vrsto zadev in posebnih področij, na katerih je tveganje korupcije posebno veliko. Toda poročilo je v glavnem opisno. Temelji na izidih okroglih miz, informacij iz raziskav Eurobarometra in pregleda protikorupcijskih ukrepov, ne vsebuje pa informacij o konkretnih ugotovitvah.
3. Na prvi pogled se zdi rezultat poročila alarmanten, toda njegove ugotovitve temeljijo v glavnem na zaznavanjih državljanov in podjetij ter protikorupcijskih ukrepov, ki se trenutno uporabljajo. Resničnost je lahko drugačna. V poročilu skorajda ni analize povezave teh zaznavanj s praktičnimi izkušnjami Komisije ali držav članic.
4. Poleg tega v poročilu ni povezave z ugotovitvami OLAF, urada EU za boj proti goljufijam. V poročilu torej ni informacij, ki jih Evropski parlament, Svet in nacionalni parlamenti držav članic potrebujejo za utemeljitev sklepov na področju politike za ukrepe za boj proti goljufijam in korupciji. Prav tako je nerazveseljivo, da prvo poročilo Komisije o protikorupcijskih ukrepih ne vključuje institucij EU.

¹ COM2014/38 final.

5. Evropsko računsko sodišče meni, da je treba bolj razviti izčrpne (pravočasne in natančne) podatke in neodvisne ocene na ravni EU in držav članic, da se opredelijo: (1) dejanska področja tveganja, (2) razlogi za pojav korupcije in (3) ukrepi, ki jih je treba sprejeti in ki so se pokazali kot uspešni. Utemeljevanje protikorupcijskih ukrepov na zaznavi namesto na dejanskem pojavu korupcije prinaša tveganje, da bi ti ukrepi po nepotrebnem povzročali breme in ne bi obravnavali pravih vzrokov za korupcijo. Zaradi njih bi lahko korupcija postala še bolj razširjena.

Ozadje

6. Na podlagi protikorupcijskega mehanizma EU iz leta 2011, ki temelji na členu 83 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), mora Komisija EU od leta 2013 vsako drugo leto pripraviti poročilo o boju proti korupciji.² Poročilo Komisije komajda omenja pravni okvir za protikorupcijske ukrepe v EU.

7. Ukrepanje EU temelji na načelu preglednosti (člen 15 PDEU). Državljeni EU imajo izvršljivo pravico do dobre uprave. To zajema pravico, da se njihove zadeve obravnavajo nepristransko in pravično (člen 41 Listine³). Člen 310 PDEU določa, da Unija in države članice preprečujejo goljufije in druga protipravna ravnanja, ki škodijo finančnim interesom Unije. Člen 325 PDEU je osredotočen na boj proti goljufijam in je med drugim pravna podlaga za delovanje OLAF. Med drugim določa, da Unija in države članice sprejmejo ukrepe, ki delujejo svarilno in so takšni, da v državah članicah ter v institucijah, organih, uradih in agencijah Unije omogočajo učinkovito zaščito.

8. Opozoriti je treba, da je člen 83 PDEU, ki je pravna podlaga za protikorupcijsko poročilo, splošnejše narave. Obravnava različne vrste čezmejnega kriminala in uvaja zakonodajne pristojnosti Evropskega parlamenta in Sveta, katerih cilj je spodbujati sodelovanje v EU na področju

² C(2011) 3673 final (6. junij 2011), člen 4, Objava protikorupcijskega poročila EU.

³ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

pravosodja. Člen 325 PDEU je bolj osredotočen na boj proti goljufijam v zvezi s finančnimi interesi EU. Ni jasno, kako Komisija pri protikorupcijskem poročilu in svojem letnem poročilu o boju proti goljufijam razume odnos med členoma 83 in 325 PDEU.⁴ V zvezi s tem se Sodišče sklicuje na zaključke in priporočila v svojem Mnenju št. 8/2005⁵, ki se nanaša na poenostavitev in konsolidacijo zakonodaje EU proti goljufijam zaradi izogibanja podvajanju in prekrivanju ali nasprotujočim si določbam.

Prvo protikorupcijsko poročilo

9. Korupcija in goljufije spodkopavajo zaupanje v javne ustanove in demokracijo, pa tudi delovanje notranjega trga EU. Objava poročila je obetaven začetek, dialog, ki ga je sprožilo, pa lahko samo koristi. Tovrsten dialog je pomemben, saj veliko prispeva k odgovornosti (nacionalnih) javnih ustanov do državljanov EU. Krepitev dobrega upravljanja z izboljšanjem preglednosti in odgovornosti, zlasti na področju protikorupcijskih ukrepov, je bistvena za pridobitev zaupanja javnosti v javne ustanove. Politika preglednosti in odgovornosti je temeljnega pomena za to, da te institucije pravilno izvajajo svoje dolžnosti in zagotovijo integriteto svojih uslužbencev. Preglednost in integriteta sta temeljna pogoja za boj proti goljufijam in korupciji.

10. Komisija mora razmisliti o obsegu in priporočilih protikorupcijskega poročila. Ti vidiki so podrobneje obravnavani v naslednjih odstavkih.

Vsebina

11. Komisija v svojem prvem protikorupcijskem poročilu ne zagotavlja povezave s splošnim vprašanjem goljufij in korupcije v EU in njenih državah članicah. Daje pa utemeljitve svoje tematske osredotočenosti na javno naročanje. Javno naročanje je področje z velikim učinkom na stopnjo napake, ki jo oceni

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Mnenje št. 8/2005 (oddelek VI, Zaključki in priporočila).

Sodišče, in zato šteje na področje z visokim tveganjem. Stopnja napake, ki jo oceni Sodišče, ne odraža goljufij ali korupcije. Napake pri javnem naročanju lahko pomenijo, da cilji pravil za javno naročanje – spodbujanje poštene konkurence in zagotavljanje, da se naročilo odda najboljšemu ponudniku – niso vedno doseženi. Sodišče o vsakem od teh neuspehov, pri katerem se pojavi sum goljufije ali korupcije, obvesti OLAF, ki ima pooblastila za preiskavo.

12. Sodišče se zaveda pomembnosti javnega naročanja, ki ga je Komisija izbrala za svoje tematsko poglavje. Leta 2013 je Sodišče opredelilo javno naročanje kot posebno temo prihodnjih revizij smotrnosti poslovanja in prav zdaj izvaja tovrstno revizijo smotrnosti poslovanja na področju strukturnih skladov. Poleg tega načrtuje izvedbo revizije smotrnosti poslovanja na področju notranjih politik.

13. Protikorupcijsko poročilo, ki ga je predstavila Komisija, vrednoti dosežke nacionalnih pobud. Navedeno ni nobeno prepričljivo pojasnilo o tem, zakaj v analizo niso zajeti institucije in organi EU, vendar je iz samega poročila in povratnih informacij, ki jih je poročilo med drugim dobilo od Evropskega varuha človekovih pravic⁶ in iz razprave v Evropskem parlamentu⁷, očitno, da bi bilo bolje, če institucije in organi EU ne bi bili izpuščeni iz poročila. Sodišče poudarja, da samo njegova letna in posebna poročila ne nadoknadijo te izpustitve.

14. Evropska unija ne sodeluje v Skupini držav proti korupciji (GRECO)⁸ Sveta Evrope. V Skupino je včlanjenih vseh 28 držav članic EU. Državljanom EU je težko pojasniti, da se nacionalne institucije vseh 28 držav članic EU ocenjuje s

⁶ ... v naslednje protikorupcijsko poročilo vključiti institucije EU. Evropski varuh človekovih pravic. Izjava za javnost št. 4/2014 (4. februar 2014).

⁷ Odbor za državljanske svoboščine, 12. februar 2014.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

protikorupcijskimi standardi Sveta Evrope, uprave EU pa ne. Svet je večkrat zahteval, naj Komisija sprejme ukrepe za včlanitev.⁹

15. Moč podatkov: državljani so pomembni deležniki javnih institucij, zato jim je treba dati na voljo čim več informacij. Prosta dostopnost podatkov pomeni, da lahko podatke, ki jih pripravijo javne institucije, uporablja, znova uporablja in razširja kdor koli. Poročilo Komisije že omenja primere dobre uporabe že razpoložljivih informacij (glej **okvir 1**).

Okvir 1 – Moč podatkov: Slovaška¹⁰

Pobuda za odprto lokalno vlado – Slovaška

Pobuda za odprto lokalno vlado na Slovaškem v okviru zunanjega nadzora javne porabe razvršča 100 slovaških krajev glede na skupino meril, ki temeljijo na preglednosti javnih naročil, dostopu do informacij, razpoložljivosti informacij javnega značaja, udeležbi javnosti, poklicni etiki in navzkrižju interesov. Projekt vodi organizacija Transparency International.

16. Informacije v poročilu se močno zanašajo na rezultate anket med državljani in podjetji ter na opis načrtovanih ali izvedenih protikorupcijskih ukrepov. Zaradi tega pristopa se pojavlja vprašanje, ali gre pri tem za zaznavo korupcije ali za resnično stanje. Močno razširjeno uporabo anket o zaznavanju korupcije je treba podrobneje preučiti. Čeprav so rezultati nekaterih anket na prvi pogled zaskrbljujoči, je pri konkretnih dejstvih o pogostosti korupcije v različnih državah članicah resničnost morda nekoliko drugačna. Vendar pa je treba korupcijo jemati resno. Žal v poročilu niso natančno razložene študije s tega

⁹ Glej odstavek 4.4.5 Stockholmskega programa: *Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje*, dokument Sveta 17024/09, ki ga je Evropski svet sprejel 10./11. decembra 2009. Svet je februarja 2013 ponovil svojo zahtevo Komisiji za članstvo v GRECO.

¹⁰ COM(2014) 38 final, str. 28.

področja, kot je na primer študija PWC/ECORYS¹¹, ki je bila leta 2013 opravljena za Evropsko komisijo. Take študije, kot je anketa Eurobarometra o korupciji, kažejo, da je korupcija pogosto veliko manj pogosta, kot se predvideva na podlagi zaznav državljanov in oblikovalcev politik. Osredotočanje na zaznave namesto na dejanske podatke lahko po nepotrebnem spodbuja negativne občutke državljanov o javni upravi, tako na ravni držav članic kot na ravni EU.

17. Ankete o korupciji lahko dajo le delne informacije, kot je pojasnjeno v primeru spodaj (glej primer v **okviru 2**), vendar je zaskrbljujoče, da se 25 % evropskih državljanov zdi normalno, da se za javne storitve dajejo podkupnine.

Okvir 2 – Primer: ankete o korupciji na Nizozemskem¹²

61 % Nizozemcev se strinja, da je korupcija v njihovi državi močno razširjena. Nasprotno pa samo 2 % Nizozemcev pravi, da so v prejšnjem letu od njih zahtevali ali pričakovali podkupnino. O razlogih za to neskladje ni nobene razprave.

18. Kot je bilo omenjeno prej, Komisija kot vire informacij za protikorupcijsko poročilo uporablja informacije iz obstoječih sistemov spremljanja, podatke nacionalnih javnih organov ter raziskave akademskih ustanov in neodvisnih strokovnjakov.¹³ Kljub temu pa je poročilo precej opisno in v njem ni vsebinskih (operativnih) informacij o uspešnosti in učinku protikorupcijskih ukrepov. Poleg tega ne temelji na trdnih dokazih (glej primer v **okviru 3**).

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm Povzetki nacionalnih poglavij iz evropskega protikorupcijskega poročila.

¹³ COM(2014) 38 final, str. 37.

Okvir 3 – Primer: ocenjevanje pomembnosti regionalnega konteksta: kaj je pomembno?¹⁴

Protikorupcijsko poročilo trdi, da je poudarek „[...] na tem, kaj pri obravnavi korupcije v določeni državi deluje in kaj ne.”

Sodišče meni, da je nacionalni in regionalni kontekst pomemben, ker vpliva na učinek različnih ukrepov. Zaradi tega bistvenega lokalnega konteksta je o uspešnosti različnih ukrepov težko govoriti na splošno, vendar pa ni primerjalne (med državami) analize, s katero bi bilo mogoče ugotoviti, kateri kontekstualni dejavniki so pomembni in zakaj. Poleg tega ni informacij o interakciji in medsebojnih odvisnostih različnih protikorupcijskih ukrepov. Kako drugi ukrepi in širše reforme upravljanja, kot so reforme upravljanja javnih financ (npr. davčno upravljanje in upravljanje proračuna, vladni statistični podatki, javni organi naročniki, vrhovne revizijske institucije) podpirajo (ali omejujejo) različna posredovanja?

19. Poročilo ne obravnava razlogov, zakaj prihaja do korupcije, zlasti na področju javnega naročanja. Pri osredotočanju poročila na kontrolne mehanizme, preprečevanje in tveganja je to vprašanje spregledano. Kljub temu pa ga je treba obravnavati, če naj se ugotovi, kateri ukrepi bi bili uspešni pri obravnavanju problema. Sodišče že leta poudarja potrebo po poenostavitvi pravil, tudi na področju javnega naročanja. Čim bolj zapletena so pravila, tem večje je običajno število napak. Med drugim lahko izvajanje zapletenih pravil tudi ustvari okolje, kjer je korupcijo in goljufije mogoče prikriti. Zapletenost pravil o javnem naročanju je verjetno dejavnik, ki prispeva k veliko napakam in povečuje tveganje korupcije.

20. Sodišče je glede nekaterih omenjenih kontrolnih mehanizmov, kot so pravila o navzkrižju interesov ali uspešnost protikorupcijskih agencij, objavilo revizijska poročila s priporočili, ki so lahko uporabna v širšem kontekstu.¹⁵

¹⁴ COM(2014) 38 final, str. 39 (Metodologija ocenjevanja in uporaba kazalnikov).

21. Pridobiti je treba izčrpne podatke o dejanskih pojavih korupcije in nato analizirati, zakaj korupcija nastane, da bi lahko Komisija uspešno utemeljila svoje predloge za ukrepe proti goljufijam in korupciji, ki jih ne zahteva samo člen 83 PDEU, temveč tudi člen 325(4) PDEU („[omogočiti] **učinkovito** in enakovredno zaščito v državah članicah ter v institucijah [...]”).

Priporočila Komisije

22. Priporočila v poročilu so izhodišče in jih je treba močno dodatno razdelati: so dokaj splošna in zato površinska (glej primere v **okviru 4** spodaj). Splošna priporočila bi morala vsebovati več podrobnosti o tem, katere ukrepe je treba uvesti, kako jih je mogoče realizirati in kdo jih lahko realizira. Koristne bi bile tudi informacije o določbah o spremljanju. Toda za ukrepe, ki jih je treba sprejeti na ravni držav, priloga s poglavji o državah zagotavlja določnejša priporočila.

¹⁵ Sklic na Posebno poročilo št. 15/2012 – Obvladovanje navzkrižij interesov v izbranih agencijah EU in Posebno poročilo št. 2/2011, ki se nanaša na Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF).

Okvir 4 – Priporočila: primeri¹⁶

1. Izvajanje ciljno usmerjenih protikorupcijskih politik za regionalne in lokalne uprave. Ocene tveganj lahko zagotovijo tudi koristen vpogled v posebne izpostavljenosti na tej ravni uprave.
2. Zagotovitev skupnih minimalnih standardov preglednosti na ravni regionalnih in lokalnih uprav v zvezi s postopki javnih naročil in fazo izvajanja pogodb o javnih naročilih.
3. Zagotovitev zadostnih zmogljivosti organov za preverjanje javnih naročil, posvetovalnih organov, nadzornih organov in po potrebi tudi računskih sodišč za izvajanje njihovih nalog preverjanja.
4. Zagotovitev učinkovitega usklajevanja med organi, zadolženimi za pregled nad javnimi naročili.
5. Zagotovitev učinkovitih mehanizmov nadaljnjega ukrepanja za pravočasno razveljavitev sklepov in/ali pogodb o javnih naročilih, če so na postopek vplivala korupcijska ravnanja.

Zaključki

23. Dveletno protikorupcijsko poročilo je priložnost, da Komisija začne dialog v celotni EU in vzpostavi vsebinske povezave med preglednostjo, integriteto, korupcijo in odgovornostjo. Sodišče pozdravlja protikorupcijsko poročilo Komisije, ki vsebuje informacije o trendih na področju korupcije in zagotavlja podrobnosti o dobrih praksah, ki se uporabljajo na področju protikorupcijskih ukrepov.

24. Toda poročilo je preveč opisno, ponuja le malo analiz in v njem niso predstavljene vsebinske ugotovitve. Namesto tega se zanaša na rezultate

¹⁶ COM(2014) 38 final, str. 35 in 36.

anket o zaznavanju korupcije, ki so instrument z omejeno uporabnostjo. Sodišče ugotavlja potrebo po bolj operativno relevantnih raziskavah in dobrih vrednotenjih, vključno z analizo dejanskih področij tveganja. S tem bi se ustvarila podlaga, ki bi temeljila na dokazih, za cilje in rezultate različnih protikorupcijskih ukrepov, ki zdaj ne obstaja, in osvetlile interakcije med različnimi protikorupcijskimi posredovanji v državah članicah in posredovanji institucij EU, kot so posredovanja OLAF v imenu Komisije.

25. Institucije EU bi morale biti zajete v prvo protikorupcijsko poročilo Komisije. Tudi v tej pozni fazi bi bile kakršne koli informacije, ki bi jih zagotovila Komisija, še vedno dobrodošle. Navedeni niso nobeni prepričljivi razlogi za to, da Evropska unija še ne sodeluje v Skupini držav proti korupciji (GRECO) Sveta Evrope. Evropska unija bi morala sodelovati z GRECO in si prizadevati, da bi postala njena polna članica in tako upravo EU postavila na isto raven z vladami svojih 28 držav članic, za katere se že ocenjuje, kako upoštevajo protikorupcijske standarde Sveta Evrope.